Por uma concepção para a reforma universitária no Brasil

Adriano Naves de Brito

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
da Universidade de São Paulo

Por uma concepção para a reforma universitária no Brasil

Adriano Naves de Brito

Por uma concepção para a reforma universitária no Brasil

Adriano Naves de Brito*
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

I. Cumprimentos

Obrigado à ADUFG, em especial ao seu presidente Prof. Fernando Pereira, pelo convite e pela oportunidade que nos oferece de discutir os rumos da reforma da universitária.

II. Introdução

a. A reforma em curso

O tema da mesa em curso é a reforma universitária, mas tenho a desconfortável impressão de que a parte mais significativa desta reforma já está no congresso ou por ele já passou. O sistema de cotas, a universidade para todos, além da reforma da previdência do ano passado, são os eixos desta reforma feita e são o que, neste governo, vão influenciar significativamente o sistema de ensino superior no Brasil. Quanto aos demais pontos aludidos pelo governo, quais sejam, criação de um fundo para financiar as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), eleições diretas para reitores e a ampliação do sistema federal, esses não prometem mexer significativamente na estrutura do ensino superior como a conhecemos hoje. Eleições para reitores já as temos e o modelo que previa maior participação dos docentes perde força desde a posse do novo governo. Neste aspecto, tudo voltará a ser como antes, mas será legal; embora, como antes, muito pouco saudável para as IFES. O projeto de estender tal modelo de eleições para as particulares parece-me mais um arroubo de populismo do que uma proposta substantiva (mesmo que seja uma eleição para um reitor "acadêmico"). A ampliação do sistema está em curso, como soe, por obra do voluntarismo dos entronados. Uma canetada populista cria universidades e programas de pós-graduação. Também aqui, tudo como dantes. No que tange ao fundo, não se nomeou as fontes. E, sobretudo, não se discute como será

* Conferência na Associação de Docentes da Universidade Federal de Goiás, 25 de maio de 2004.

administrado. Se pelo governo ou pelas universidades. Isso nos leva ao ponto mais importante do que seria uma reforma da universidade brasileira, a questão da autonomia. Ponto, aliás, solenemente marginalizado pelas propostas do governo. O governo não apenas não aponta para ampliação concreta da autonomia das Instituições de Ensino Superior (IES), como tratou de maculá-la. Ora, o anúncio do sistema de cotas, vem na contra-mão da liberalização desejada pelo sistema de ensino superior, pois, do ponto de vista estritamente formal, é uma intervenção na única autonomia que as universidades de fato hoje gozam: a acadêmica. Creio, contudo, que no que concerne a estes pontos, os dados estão lançados. Podemos espernear, mas não há volta. As cotas virão com as bênçãos do povo brasileiro e para o regozijo dos populistas de Pindorama; e do mesmo modo virão as eleições paritárias, e as vagas públicas nas instituições privadas. Que congresso ousaria votar contra tudo isso. Não o nosso.

b. Tarefa para esta exposição

Dada minha avaliação de que a reforma já foi feita, não me quero deter, no tempo de minha exposição inicial, na discussão de seus tema mais polêmicos, que são os que anunciei há pouco. Tenho certeza de que no debate eles voltarão com toda a força que merecem. Disponho de pouco tempo e gostaria de apresentar algumas idéias para uma reforma do sistema de ensino superior no Brasil que merecesse o nome. A despeito da condução do processo atual, ela, uma reforma desse sistema, é decisiva para o desenvolvimento nacional e devemos olhar o tema numa perspectiva mais ampla, seja de tempo seja de possibilidades. Quero lançar estas idéias com a intenção de que elas se possam incorporar às alternativas que já estão sendo cogitadas e de que ampliem o horizonte no qual temos pensado o ensino superior no país. A reforma deste governo pode estar pronta, mas o sistema não deixará de precisar de outras reformas. Elas virão e o debate deve se ampliar e se diversificar para que as reformas produzam o resultado que delas se espera: o desenvolvimento nacional.

c. Âmbito da reforma

Creio que devemos pensar uma reforma num horizonte de uma ou duas décadas pelo menos. Portanto, um horizonte de longo prazo. A reforma deve ter como horizonte o prazo que a economia do Brasil precisa para se colocar num patamar acima do trilhão de dólares de PIB. (Cf. PIB EUA 10 trilhões, Japão, 4 trilhões, Alemanha, 2 trilhões, Inglaterra e França, 1,5 trilhões, Brasil, 450milhões.) Menciono o valor do PIB porque o sucesso de um sistema

de ensino superior também se mede pelo progresso que garante (e não pelo número de diplomados que o país produz).

III. Um projeto nacional

a. Os rumos do Brasil

É claro que uma reforma como a que temos aqui sob análise, deve ser compatível com um projeto nacional. Não com um projeto partidário, mas nacional. Devemos, pois, olhar para onde caminha a sociedade e suas instituições. Numa visão sem dúvida panorâmica e algo superficial, mas decisiva para a discussão.

Creio que a linha do desenvolvimento nacional está mais assegurada agora do que estava há dois anos, quando da eleição de Lula. A opção de seu governo de não mudar os rumos do desenvolvimento econômico e a manutenção da rota liberalizante até o fim de seu governo serão um marco para o Brasil. Um marco expressivo para a confiança da nação na manutenção das regras do jogo econômico. Não falo da adoção de modelos mais ou menos monetaristas, mais ou menos ortodoxos ou arrojados, mas da assunção quase hegemônica das vozes políticas do país de que o desenvolvimento se dará no âmbito de um capitalismo liberal, em que a iniciativa privada é e será respeitada e valorizada. Isso não era um consenso há alguns anos e as incertezas geradas por estas dúvidas cobraram e ainda cobram seu preço. Ainda que com cacoetes ideológicos e alguma esquizofrenia administrativa, o governo atual aceitou que a sociedade brasileira inclina-se para uma postura liberal, no sentido original do termo e portanto à esquerda; quer dizer, a sociedade dirige-se para o fortalecimento de sua parte civil, para assumir a prerrogativa das iniciativas.

b. Entre a inclusão e a pesquisa

Posto isso, é para essa sociedade que se deve pensar o sistema de ensino superior brasileiro. Uma sociedade que se torna mais e mais civil e que vai muito aos poucos, mas de maneira firme, transferindo ao povo a iniciativa e o poder, cuja fonte é sempre econômica.

Entre as muitas variáveis que freqüentam o debate da reforma, duas devem, segundo me parece, estar na raiz dos modelos a propor: inclusão social e pesquisa de alto nível. O sistema universitário brasileiro precisa servir a estas duas causas. À primeira, porque uma sociedade tão abissalmente dividida como a nossa nunca se desenvolverá a contento e a universidade, ao preparar contingentes de recursos humanos qualificados para o mercado de trabalho, contribui para a melhoria da vida privada das pessoas envolvidas, mas também da própria economia. À segunda, porque uma nação tem de agregar valor a seus produtos, à sua cultura e formação à sua gente. Seja para vender melhor o que produz, seja para se entender melhor. Ora, isso depende de que possa formar recursos humanos altamente qualificados capazes de conduzir pesquisas na fronteira do conhecimento.

Pois bem, não creio que seja razoável pensar que todo o sistema de ensino superior do Brasil — e nem mesmo todo o sistema federal de ensino superior — possa servir àquelas duas causas igualmente, ou pelo menos no mesmo sentido. E não apenas porque nossos recursos sejam insuficientes, mas porque isso tampouco seria desejável. Se considerarmos a dinâmica da pesquisa de ponta, veremos que economias desenvolvidas nas quais o sistema de ensino superior teve na pesquisa um foco dominante, gerou uma legião de doutores desempregados. Doutores que, por paradoxal que possa parecer, estão a demandar inclusão. Devem eles agora refazer sua formação em áreas mais aplicadas e técnicas onde há carências graves nessas sociedades. Inclusão não é necessidade apenas dos pior formados, e a situação mostra que diploma não gera emprego. Gera, se bom, candidatos qualificados a empregos.

Não por acaso, a Europa discute uma reforma em seu ensino superior. O modelo humboltiano valia para uma sociedade educacionalmente muito mais estratificada do que a que lograram construir. Vale dizer que a nossa sociedade também já foi mais estratificada no plano da educação. É o avanço da universalização do ensino fundamental que pressiona hoje o sistema educacional. A reforma européia tem em vista criar centros de excelência, no sentido da excelência em pesquisa, sem demolir a excelência na formação que confere a universidade de massas, mas o reconhecimento de que a consecução das duas tarefas não cabe a todas as instituições, ou a todas elas igualmente, é cada vez mais dominante. Não ter visto isso antes custou aos europeus a liderança na inovação tecnológica. No campo da pesquisa a competição mundial é tremendamente acirrada e devemos, também nós, preparar-nos para nela entrar. Se compararmos alguns orçamentos de universidades veremos que para nós o caminho é duríssimo e exige de nossas ações foco. (Harvard tem um orçamento de 3,5 bilhões de dólares. Würzburg, na Alemanha, com o mesmo número de estudantes, tem 700 milhões de

dólares. A USP, com muito mais alunos, tem orçamento de 560 milhões, com o recurso das fundações, e 400 milhões de dólares sem as fundações).

Universidades de pesquisa incluem, mas isso é conseqüência da qualidade que cultivam e não porque têm nisso um fim. O fim é a produção de conhecimento, a liderança intelectual. A nossa, como qualquer outra sociedade precisa dessa liderança em âmbito internacional, porque sem ela não haverá desenvolvimento suficiente. O isolamento econômico é uma ingenuidade que custou caro aos que nela apostaram.

Mas um sistema de ensino superior deve ter também uma parte cuja principal tarefa seja a inclusão e que, para isso cultive a excelência. Aqui, no sentido de qualidade como meio de formação e não como meio de produção de conhecimento.

c. Um sistema aberto, diversificado e complexo.

Para resumir: precisamos de um sistema de ensino superior diversificado. Um no qual encontremos instituições de inclusão por meio da excelência no ensino e instituições de excelência em pesquisa que incluam a nós próprios, como nação, nas posições de ponta do desenvolvimento científico, cultural e econômico. Deve haver lugar, pois, no sistema para escolas superiores, voltadas, sobretudo para formação profissional, para faculdades isoladas voltadas para formação profissional, para centros tecnológicos de formação técnica, para universidades com forte inserção regional, e algumas instituições fortemente comprometidas com a pesquisa e o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural.

Isso quer dizer que uma reforma universitária tem de pensar uma estrutura de administração do estado e uma moldura jurídica que favoreça a convivência desta multiplicidade de tipos de instituições (o que iria hoje desde faculdades privadas a centros de pesquisa passando por universidade comunitárias, estaduais, federais de médio porte, federais de grande porte e privadas também de grande porte).

Poderíamos ter no futuro:

1. algumas instituições de pesquisa em condições de competir com instituições internacionais (podemos pensar em uma ou duas dezenas de grandes universidades no país);
2. muitas universidade comunitárias com forte inserção regional e local;

3. muitas IES com caráter de formação geral. Escolas de nível superior com nível de formação em bacharelado;
4. escolas de formação específica, como as voltadas para a licenciatura, áreas econômicas, tecnológica etc.

IV. A reforma do modelo de administração do ensino superior público no Brasil

Concentro-me, no que segue, na discussão de pontos para a reforma do sistema público de ensino superior. Por estar diretamente vinculado ao Estado, será ele o objeto direto de um reforma do sistema.

a. Autonomia

Não se pode sublinhar demais a importância da autonomia para a reforma. Ela deve ser, não obstante, mais abrangente do que em geral se concebe. Pensa-se, via de regra, com o tema da autonomia, nas liberalidades que serão concedidas às instituições e muito pouco nas responsabilidades que devem acompanhar a autonomia. Defendo que a autonomia deve ser o eixo em torno do qual uma reforma seja articulada e vou tentar esclarecer melhor o que entendo com isso. Para começar, penso que a autonomia deve abranger três dimensões: gestão acadêmica, gestão de pessoal e gestão financeira.

b. Gestão

Gestão discente

Assim como andam os debates no Brasil é preciso frisar que autonomia acadêmica inclui autonomia para escolher o corpo discente. O debate sobre as cotas fere este princípio que, ao lado da autonomia para escolher o corpo docente, forma o fundamento de qualidade de qualquer instituição de ensino. Se vamos ter cotas, essa discussão não deveria deixar de fora as próprias universidades. Elas deveriam poder decidir se adotar as cotas e os termos para fazê-lo.

Gestão docente - Carreira

A gestão de pessoal merece um destaque numa reforma consistente. Assim como está ordenada, a carreira docente nas IFES não favorece nem os professores nem as universidades. Agora que a reforma da previdência retirou vantagens (e que já eram aparentes) dos docentes, creio que devemos colocar na pauta de discussões a desvinculação da categoria das fileiras do funcionalismo público. Professores devem poder competir por boas vagas e a universidades por bons professores. Isso daria nova dinâmica à universidade brasileira que lhe falta. Hoje, com o sucesso que é a pós-graduação no país, já temos condições de apostar numa sadia competição entre os docentes e as universidades. Mas isso não terá lugar se as universidades não puderem remunerar seus professores de maneira flexível. Sobre este ponto volta mais adiante.

Gestão de funcionários

Já os funcionários, estes também deveriam ser retirados do funcionalismo e isso para aumentar a capacidade das instituições de implementarem suas políticas. O dinamismo que se exige da universidade não convive com o corporativismo reinante.

Gestão administrativa

No quadro de uma universidade realmente autônoma, a sua gestão deve ser profissionalizada e colegiada. Profissionais da administração devem cuidar da gestão patrimonial, funcional e financeira, sob a direção de colegiados superiores. Deles, contudo, devem participar apenas os docentes que alcançaram algum tipo de estabilidade contratual (titularidade). Chegar à titularidade deve significar mais responsabilidades administrativas (conselhos universitários, por exemplo). Hoje, os jovens nas IFES estão sendo assoberbados com as tarefas administrativas (das quais os funcionários não mais se ocupam seja por falta de formação adequada seja por falta de interesse) e estão perdendo parte preciosa de suas carreiras, a parte de formação depois do doutorado. Um período que deveria estar dedicado à consolidação de suas habilidades com docente e de sua produção.

Gestão financeira

As universidades devem ser liberadas para captar e usar recursos, sejam eles públicos ou privados. Considerando a capacidade da iniciativa privada no país e as necessidades do sistema, é fundamental que os aportes governamentais existam e sejam perenes, mas deve caber às universidades, cada uma delas, discutirem se devem ou não cobrar de seus estudantes. È papel do Estado garantir um sistema de bolsas de estudos que atenda a demanda de alunos carentes que ascendam à universidade. O financiamento, neste caso, será tanto mais eficaz quanto mais ele for direcionado ao estudante e não à instituição diretamente. Essa deve ter acesso a outras fontes de financiamento, conforme se insira na escala inclusão-pesquisa. Deve haver, pois, financiamentos que visem à inclusão e financiamentos que visem à pesquisa.

Pagamento de mensalidades

A autonomia das universidades públicas abriria a possibilidade de discutirem elas a cobrança ou não de mensalidades de alunos financeiramente habilitados.

Alunos que podem pagar, poderiam fazê-lo. O financiamento de alunos carentes, como apontei acima, deve ser visto como uma responsabilidade do Estado e ser feito via bolsas de estudo com ou sem ressarcimento futuro por parte do beneficiário.

Eleição de reitores

Creio que também a eleição para reitores deveria ser um tema a ser decidido pelas instituições. Devemos respeitar a vontade e autonomia delas para fazerem as suas próprias experiências. Se a autonomia for efetiva, e elas tiverem de arcar não apenas com o ônus, mas também com os bônus de suas escolhas, estou certo que o casuísmo perderá lugar nas universidades.

V. Novo *status* jurídico

a. organizações sociais

É claro que mudanças desta monta exigem um novo status jurídico para as instituições públicas. Um novo marco regulatório deve ser firmado e ele deve abranger também as instituições privadas em seus diferentes matizes, de faculdades a universidades, de empresas educacionais a instituições confessionais. Para as instituições públicas, defendo a sua transformação em organizações sociais de caráter público (a exemplo de centros de pesquisa como o Instituto Nacional de Matemática Pura Aplicada (Impa), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) ou o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS). Isso as colocaria em condição de gozar plenamente a autonomia que defendo. Não penso, obviamente, que esta é uma transição que se possa fazer com rapidez, mas deve ser o nosso horizonte. Também não é uma mudança que deva atingir a todo o sistema de uma vez, mas a adesão a ele deve ser paulatina e planejada. (Algumas instituições — a maior parte das federais, talvez — vão precisar manter-se sob a tutela do governo por completa incapacidade de autogestão. Um quadro que somente poderá ser mudado muito lentamente e com apoio de um projeto de governo bem definido para o sistema).

b. Agência reguladora

O primeiro passo é a criação de um fundo de financiamento para as IFES. Mas um fundo desta natureza exige um controle governamental que não cabe na estrutura do Mistério da Educação, justamente porque ele é muito suscetível aos humores do governo da hora. Proponho, pois, a criação de uma agência reguladora para o ensino superior, tal como existe para outros setores de serviços. O fundo, com administração semelhante aos que hoje financiam a pesquisa estaria acessível às universidades públicas, mas também, na medida do interesse público que promovem, às instituições privadas mediante acompanhamento. A mudança para as públicas de um modelo a outro de financiamento seria paulatina e ordenada por regras de transição claras e consistentes. A agência também seria responsável pelo controle da avaliação do ensino superior no país. Embora o ensino superior não seja uma concessão no sentido pleno do termo, é claro que o Estado pode cassar o direito de uma instituição oferecer um curso ou mesmo de funcionar. Ora, quem pode cassar, também concede. Uma agência para as universidades não seria uma concessionária, mas um

instrumento de ordenação das políticas públicas para o setor. Por se tratar de uma agência, seria um instrumento mas eficiente, pois geraria políticas mais duradouras, com regras mais perenes.

O sistema de universidades, em sua parte dedicada à pesquisa, juntaria-se a outros centros isolados de pesquisa, formando um todo complexo e diversificado para a pesquisa nacional. (Logo, um sistema muito mais complexo de pesquisa do que temos agora.) Vê-se, portanto, que também o sistema de pesquisa se deve diversificar e flexibilizar, mas nesse ponto, já fizemos mais avanços do que fizemos com respeito ao sistema de ensino superior. As agências como Conselho Nacional de desenvolvimento Científico e Tecnológico, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, as fundações de apoio à pesquisa e os modelos diferenciados de gestão dos centros de pesquisa (que vão de universidades a institutos e laboratórios) dão uma dinâmica à pesquisa nacional que não vemos refletida no ensino. O que falta ao sistema de pesquisa é, sobretudo estabilidade de financiamento. Isso os fundos de pesquisa buscaram resolver. É o Estado, por se ter apropriado desses fundos e por intervir demasiadamente em suas regras, que tem impedido o amadurecimento do sistema de pesquisa. Uma agência que regulasse o sistema de pesquisa fora da alçada do Ministério de Ciência e Tecnologia seria também uma alternativa a se cogitar.

c. Regulamentação de carreiras

Finalmente, creio que o estado deveria assumir o controle da concessão de licenças profissionais. Penso, por exemplo, num exame nacional de habilitação para o exercício da docência nos ensino básico e fundamental. Ou no controle mais efetivo do Estado sobre os exames para autorização de exercício profissional nas áreas da Saúde, do Direito e da Engenharia.